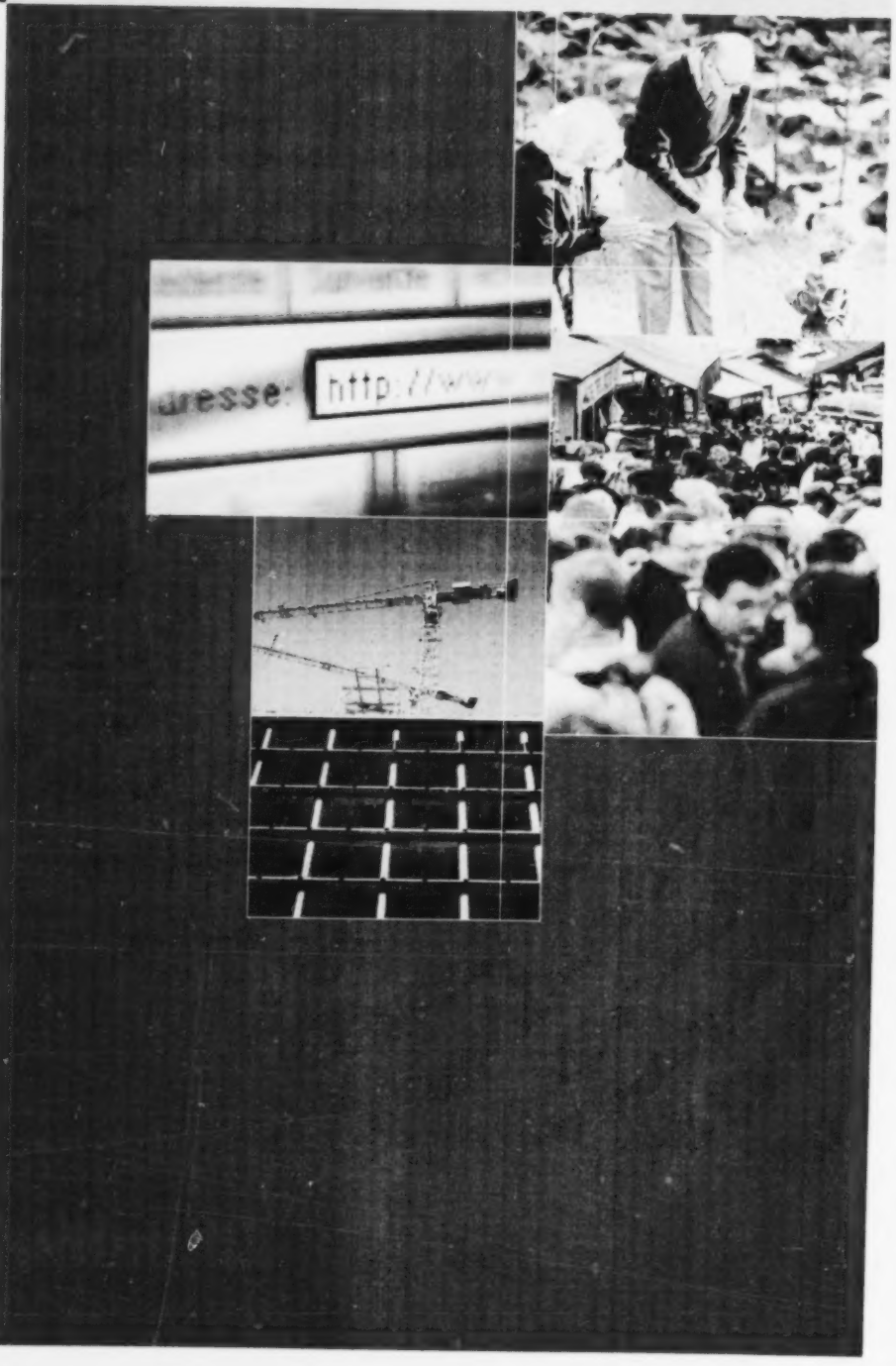
Affaires municipales et Métropole



Québec

106-04089/

Plan stratégique

Affaires municipales et Métropole

Québec

Cette publication a été réalisée
par le ministère des Affaires municipales
et de la Métropole.

Elle est disponible dans le site Internet
du Ministère : www.mamm.gouv.qc.ca

Dépôt légal : 1e trimestre 2001
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-37342-1

Mot de la ministre

En cette année 2001, alors qu'un nouveau siècle s'ouvre à nous et que le Québec doit répondre aux profondes transformations qui touchent l'ensemble des pays industrialisés, le temps est venu de mettre en œuvre les changements nécessaires touchant notre organisation municipale.

L'évolution continue du secteur municipal et les actions déjà entreprises pour consolider les collectivités locales ainsi que pour renforcer les agglomérations urbaines et les MRC du Québec, tout en leur assurant un développement durable, ont dicté une grande partie de nos choix stratégiques pour les prochaines années. La réorganisation municipale et la mise en œuvre de l'entente financière et fiscale continueront donc de structurer les interventions du Ministère.

Il poursuivra également ses interventions en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures d'aqueduc et d'égout ainsi que d'équipements de production d'eau potable et de traitement des eaux usées. Un tel défi devient de plus en plus important dans plusieurs municipalités et rejoint celui, plus vaste, de l'équité intergénérationnelle; il est en effet essentiel d'assurer le bon état des infrastructures qui seront laissées en héritage aux prochaines générations.

En outre, le développement d'une métropole dynamique et compétitive à l'échelle internationale demeure un domaine stratégique d'intervention pour l'ensemble du Québec. Le Ministère entend ainsi agir sur les conditions de développement économique, social et culturel de la métropole ainsi qu'assurer la mise en œuvre de la *Politique de soutien au développement local et régional* dans les régions de l'île de Montréal et de Laval.

Pour relever ces défis, nous avons plus que jamais besoin d'engagement, de créativité et de détermination afin d'arriver aux meilleurs résultats pour le plus grand bénéfice des générations actuelles et futures. Enfin, nous sommes convaincus qu'une bonne partie du progrès du Québec, pour les années à venir, dépend de notre capacité à instaurer une plus grande solidarité dans la gouverne municipale. C'est à cela que le plan stratégique nous convie.

Louise Harel

Louise Harel

Mot du sous-ministre

Je m'associe avec plaisir, au nom du personnel et de l'équipe de direction, à la ministre, madame Louise Harel, pour présenter les grands enjeux qui animeront le ministère des Affaires municipales et de la Métropole au cours des prochaines années.

Pour s'adapter aux conditions changeantes de ce début du XXIe siècle, l'administration publique québécoise doit en avoir les moyens. C'est pourquoi une réforme de son cadre de gestion, axée sur l'amélioration des services aux citoyens, en favorisant entre autres l'atteinte de résultats mesurables, a été entreprise.

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole s'est résolument engagé dans cette voie. Son plan stratégique constitue un outil de gestion axé tant sur la reddition de comptes que sur la transparence, outil qui le guidera dans le contexte de la modernisation de l'administration publique. Il demeure ainsi la pierre d'assise des choix ministériels. Ce plan concrétise également notre vision de l'avenir puisqu'il est le moyen privilégié pour faire face aux réalités contemporaines et pour répondre aux besoins de la population.

Les orientations du Ministère s'inscrivent donc comme un renouvellement de son engagement à tout mettre en œuvre, pour mener à bien sa mission.

Georges Felli

Table des matières

1.	**LA MISSION**	1
1.1	Les créneaux d'activité	2
1.2	Les leviers d'intervention	3
1.3	La clientèle	3
1.4	Les partenaires	3
2.	**LES FAITS SAILLANTS**	4
2.1	La réorganisation municipale	4
2.2	L'entente financière et fiscale : l'entente-cadre et l'entente complémentaire	5
2.3	La poursuite de la mise en œuvre des programmes, de la modernisation du cadre légal et des façons de faire	5
2.4	Le soutien au développement de la métropole	6
3.	**LE CONTEXTE**	7
3.1	Le contexte externe	7
	a) La mondialisation et l'émergence d'une société du savoir	7
	b) Les tendances démographiques	8
	c) Le développement durable	10
	d) La cohésion sociale	11
	e) Le renforcement de la gouvernance et du processus démocratique	12
3.2	La capacité organisationnelle	12
4.	**LES ENJEUX**	14
4.1	Des institutions municipales dynamiques, modernes et efficaces pour faire face aux nouveaux enjeux et renforcer la démocratie	14
4.2	Des modes de gestion et de financement municipaux renouvelés	15
4.3	Une métropole dynamique, solidaire et compétitive à l'échelle internationale	15
4.4	Un cadre de gestion ministériel performant et axé sur les résultats	16
5.	**LES ORIENTATIONS, AXES D'INTERVENTION, OBJECTIFS ET INDICATEURS**	17

La mission

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole

voit à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyennes et citoyens. Cette mission l'amène à jouer trois rôles distincts mais complémentaires. Lui incombent la responsabilité des institutions municipales, la charge de conseiller le gouvernement dans le domaine municipal et celle de le représenter auprès des municipalités.

Le Ministère a également pour mission de susciter et de soutenir l'essor économique, culturel et social de la métropole et d'en favoriser le progrès, le dynamisme et le rayonnement. Enfin, il met en œuvre et assure le suivi de la *Politique de soutien au développement local et régional* dans les régions administratives de l'île de Montréal et de Laval.

1.1 Les créneaux d'activité

Le Ministère doit s'assurer de la révision périodique de l'encadrement législatif, réglementaire et administratif des institutions municipales portant sur les structures, les compétences et les pouvoirs, les règles de fonctionnement démocratique et les modes de financement et de gestion. De plus, le Ministère élabore des politiques, propose des orientations et fait des recommandations au gouvernement pour orienter ou tenir compte de l'évolution du monde municipal.

Le Ministère exerce certains contrôles pour s'assurer de la santé financière des municipalités; il approuve notamment les conventions par lesquelles elles engagent leur crédit pour plus de cinq ans et les règlements d'emprunt. Le Ministère administre des programmes d'aide financière et de compensation dans le cadre du régime fiscal municipal. Il gère également certains programmes d'aide financière dans le domaine de l'assainissement urbain, des infrastructures et des collectivités nordiques. Il fournit une aide technique dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme, de la réalisation de projets régionaux, de l'évaluation foncière, du financement et de la comptabilité.

L'action des municipalités, qui constituent un palier d'administration déléguée assumant les pouvoirs qui lui sont attribués par les lois a, par ailleurs, des incidences dans les domaines où s'exercent les responsabilités de plusieurs ministères. C'est pourquoi le Ministère se préoccupe de la cohérence des interventions des autres ministères et des organismes gouvernementaux auprès des collectivités locales. De même, il assure la coordination et la cohérence des actions des divers paliers d'administration en vue d'une plus grande efficacité, et ce, avec l'ensemble des partenaires locaux. De façon plus générale, le Ministère s'efforce de développer l'esprit de partenariat entre les deux paliers, gouvernemental et local, de l'administration publique.

Responsable de l'administration du système municipal, le Ministère est aussi le porte-parole du gouvernement auprès des municipalités. À cet égard, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme le charge de faire connaître aux collectivités locales les orientations et les projets du gouvernement et de ses mandataires.

Le Ministère joue un rôle de catalyseur et de rassembleur pour le développement et la promotion des intérêts de la métropole. Il favorise la concertation entre les nombreux partenaires, tant du secteur privé que du secteur public, et voit à la cohérence des activités gouvernementales sur le territoire de la métropole. Ses créneaux d'activité sont nombreux et variés : services aux entreprises et entrepreneuriat, aménagement, nouvelle économie, développement social et communautaire, développement international, tourisme, culture, festivals et autres événements spéciaux.

De par son mandat lié au développement local et régional, le Ministère soutient les conseils régionaux de développement (CRD) des régions de l'île de Montréal et de Laval par le biais d'une entente-cadre qui le lie à chacun des CRD. Au palier local, le Ministère est responsable de la mise en place des centres locaux de développement, pour ces deux régions, centres qui ont pour mandat d'assurer les services de soutien à l'entreprise, y compris les entreprises d'économie sociale.

1.2 Les leviers d'intervention

Le Ministère dispose de différents leviers d'intervention que l'on peut schématiser ainsi :

- les institutions municipales
  - leur organisation territoriale, politique et administrative,
  - leurs pouvoirs et responsabilités,
  - leur fiscalité et leur financement en général,
  - leurs règles d'évaluation foncière et de taxation,
  - leur gestion financière et administrative,
  - leurs règles de démocratie;
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme;
- les infrastructures municipales;
- l'inforoute municipale;
- la promotion économique et touristique et l'aménagement de la métropole, en concertation avec les ministères concernés, ainsi que la mise en œuvre et le suivi de la *Politique de soutien au développement local et régional* dans les régions administratives de l'île de Montréal et de Laval.

1.3 La clientèle

Pour accomplir sa mission, le Ministère intervient, dans l'intérêt des citoyennes et des citoyens, auprès des municipalités, des municipalités régionales de comté, des communautés métropolitaines et des organismes municipaux. Le volet de sa mission se rapportant à la métropole l'amène de plus à intervenir auprès des Conseils régionaux de développement (CRD), des Centres locaux de développement (CLD) de l'île de Montréal et de Laval, des entreprises et de tout autre organisme public ou privé de développement économique, social et culturel et de promotion de la métropole.

1.4 Les partenaires

Le Ministère entretient des liens administratifs avec les ministères et organismes gouvernementaux qui interviennent auprès du milieu municipal. Par ailleurs, il existe un mécanisme privilégié qui permet aux partenaires de discuter de leurs préoccupations respectives, soit la Table Québec-Municipalités. La Fédération Québécoise des Municipalités et l'Union des municipalités du Québec participent à ce forum politique.

Le volet de sa mission lié à la métropole a amené le Ministère à approcher depuis quelques années divers organismes et institutions des secteurs privé et communautaire, des acteurs socio-économiques et certains ministères qui sont en contact direct avec les citoyennes et les citoyens afin de développer un partenariat au bénéfice de ces derniers.

Le Ministère devra également établir des liens privilégiés avec les nouveaux partenaires des nouvelles communautés métropolitaines. Le partenariat s'amorcera notamment par un soutien à la mise en place de ces nouvelles structures de gouvernance.

Les faits saillants

Les dernières années ont été marquées par la réalisation ou la poursuite de plusieurs opérations majeures.

2.1 La réorganisation municipale

Avec la publication en avril 2000 du Livre blanc sur la réorganisation municipale, intitulé *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, le gouvernement annonçait deux axes d'action complémentaires en vue de consolider les collectivités locales et de renforcer les pôles urbains du Québec : d'une part, le regroupement des municipalités locales, ce qui s'inscrit dans la continuité de la *Politique de consolidation des communautés locales* rendue publique en 1996, et, d'autre part, le renforcement du palier supramunicipal afin de doter les collectivités des moyens de définir une vision stratégique de leur avenir. La réorganisation municipale vise également à s'assurer que les grands enjeux de nature supralocale, tels que l'aménagement du territoire, le transport en commun, le réseau artériel, la planification de la gestion des matières résiduelles et la promotion économique internationale, soient pris en charge au palier de gouverne adéquat et à améliorer l'équité entre les citoyennes, les citoyens et les contribuables.

À la suite de la publication du Livre blanc, trois projets de loi ont été adoptés dans le but de créer et de mettre en œuvre les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et de constituer de nouvelles villes dans ces mêmes régions métropolitaines ainsi que dans celle de l'Outaouais et ailleurs sur le territoire. La Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives, adoptée le 16 juin 2000, élargit les moyens d'action à la disposition du gouvernement en matière de regroupements municipaux. La Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, adoptée le 16 juin 2000, rend effective sa création le 1er janvier 2001. Enfin, la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais prévoit la création des nouvelles villes de Montréal, Québec, Hull-Gatineau, Longueuil et Lévis, des arrondissements au sein de chaque nouvelle ville (à l'exception de Hull-Gatineau), de la Communauté métropolitaine de Québec ainsi que de la Commission conjointe d'aménagement de l'Outaouais.

En outre, au cours de l'automne 2000, des mandataires ont été désignés pour examiner certaines questions relatives à l'organisation municipale du territoi· des régions métropolitaines de recensement (RMR) de Chicoutimi-Jonquière, Sherbrooke et Trois-Rivières. Au cours de la même période, des interventions ont été enclenchées dans 13 des 24 agglomérations de recensement (AR) ainsi que dans l'agglomération de Saint-Jérôme.

Par ailleurs, au moment de l'adoption de la *Politique de consolidation des communautés locales*, soit les ensembles village-paroisse et les communautés de moins de 10 000 habitants, 407 municipalités étaient visées pour se regrouper en 177 ensembles. À ce jour, plus de 80 regroupements se sont réalisés, alors que 90 ensembles ciblés par la politique n'ont pas encore fait l'objet d'un regroupement.

Enfin, des interventions sont également menées dans certains cas particuliers à la suite d'une demande adressée à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole par des municipalités concernées par un éventuel regroupement.

2.2 L'entente financière et fiscale : l'entente-cadre et l'entente complémentaire

À la suite du dépôt en avril 1999 du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, le gouvernement entreprenait la négociation d'une entente financière et fiscale avec la Fédération Québécoise des Municipalités et l'Union des municipalités du Québec. Cette négociation prenait fin avec la signature d'une entente-cadre financière et fiscale le 28 juin 2000, et d'une entente complémentaire le 10 octobre 2000. La conclusion de ces ententes place les municipalités en meilleure position pour financer les services auxquels leur population est en droit de s'attendre et leur donne accès à des sources nouvelles de revenu. En effet, ces ententes prévoient la diversification et la modernisation du système fiscal et de financement, de même qu'une hausse significative des compensations tenant lieu de taxes versées par le gouvernement.

2.3 La poursuite de la mise en œuvre des programmes, de la modernisation du cadre légal et des façons de faire

La poursuite de l'entente Canada-Québec 1997-2000 relative aux infrastructures et du programme *Les eaux vives du Québec*, amorcé en 1998, a permis à plusieurs municipalités de réaliser des travaux d'infrastructures, notamment d'aqueduc, d'égout et d'assainissement des eaux.

De plus, la mise en place de nouvelles règles comptables et de présentation de l'information financière permet de mieux répondre aux préoccupations des dirigeants municipaux et de la population, notamment en matière de détermination du coût des services, de simplification et de comparabilité des états financiers.

De concert avec les associations de fonctionnaires municipaux et de professionnels de la comptabilité, le Ministère a entrepris le développement d'indicateurs de performance. L'objectif vise l'amélioration continue du fonctionnement des organismes municipaux.

Dans le cadre de la *Politique québécoise de l'autoroute de l'information* annoncée par le gouvernement en mai 1998, le Ministère poursuit le développement de l'inforoute municipale en collaboration avec le ministère de la Sécurité publique, le Sous-secrétariat à l'inforoute gouvernementale et aux ressources informationnelles, la Fédération Québécoise des Municipalités, les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC). Cette initiative vise à fournir au réseau municipal québécois un outil moderne de communication dans la gestion des services municipaux, et ce, dans le meilleur intérêt des citoyennes et des citoyens.

En 1999, le Ministère a amorcé une importante réflexion sur les façons de faire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Trois facettes complémentaires sont examinées : la consolidation des orientations gouvernementales en matière d'aménagement et la précision des attentes en découlant dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement ; la modernisation et la bonification de l'instrumentation en matière d'aménagement et d'urbanisme ; les mécanismes de consultation permettant la participation des citoyennes et des citoyens aux décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme. Les travaux menés dans le cadre de ces trois chantiers convergeront vers une révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

À cet égard, la révision des lois municipales demeure un engagement du Ministère. Les travaux sur le Livre 3 sur l'organisation administrative des municipalités ont été repris et se poursuivront au cours de l'année 2001. Quant au Livre 5 sur les compétences municipales, les travaux préparatoires à la rédaction législative ont été complétés et la production d'un avant-projet de loi est en cours.

2.4 Le soutien au développement de la métropole

Au niveau métropolitain, le Ministère a poursuivi les travaux d'élaboration du Cadre d'aménagement et de développement de la région métropolitaine de Montréal. Ce cadre précise les orientations gouvernementales en matière d'aménagement et proposera un mécanisme de coordination pour une cohérence métropolitaine des interventions tant du gouvernement que des partenaires municipaux et métropolitains.

Dans son rôle de coordination de l'activité gouvernementale sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal, le Ministère a conseillé et avisé le gouvernement sur toutes les questions ayant un impact significatif sur le développement de la métropole. Au sein du Comité ministériel de la région de Montréal, le Ministère s'est notamment assuré de la concordance des orientations et des priorités du plan de gestion des déplacements de la région de Montréal du ministère des Transports et ce, avec des priorités du plan stratégique de l'Agence métropolitaine de transport (AMT), et celles du Ministère en matière d'aménagement du territoire, en s'assurant que l'AMT prenne en considération les orientations métropolitaines (études concernant le prolongement du métro et celles concernant la faisabilité d'un système léger sur rail).

De plus, plusieurs projets majeurs ont été ou sont en voie d'être réalisés grâce au soutien du Fonds de développement de la métropole. La création des centres locaux de développement et l'implantation de nombreux centres d'entrepreneuriat et de centres de recherche pour les entreprises comptent parmi ces projets. Il en est de même de l'aide fournie à l'AMT dans le cadre de son mandat et de la mise en valeur du Grand Montréal Bleu.

Le développement de la Cité du multimédia, l'agrandissement du Palais des congrès de Montréal, l'aménagement du Quartier international et le soutien à l'implantation d'entreprises créatrices de nouveaux emplois dans le secteur de l'aérospatiale sont les manifestations des alliances stratégiques qu'a su développer le Ministère afin de garantir à la métropole une économie forte et dynamique. La création de Montréal international et le soutien qui lui est apporté témoignent d'un engagement en faveur du rayonnement international de la métropole.

Sur le plan du développement local, le Ministère a accru l'aide à l'entrepreneuriat, notamment chez les jeunes promoteurs et les travailleurs autonomes, à travers le financement et des mesures de suivi par l'entremise des Centres locaux de développement (CLD) et de Services aux jeunes entrepreneurs (SAJE). Au niveau de l'économie sociale, une entente a été négociée avec le Conseil régional de développement (CRD), les CLD et différents ministères afin de soutenir la croissance et la viabilité d'entreprises de l'Île de Montréal dans différents secteurs comme les centres à la petite enfance, la culture ou l'aide domestique.

Il faut enfin souligner la signature, le 1er avril 1999, de l'entente-cadre liant le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Cette entente vise la mise en œuvre d'initiatives stratégiques afin de soutenir la reconversion économique de Montréal. L'entente touche des domaines aussi variés que le développement social, les infrastructures, le transport urbain, l'habitation, l'environnement ainsi que le soutien aux activités et aux industries culturelles.

Le contexte

3.1 Le contexte externe

Plusieurs phénomènes importants ont ou auront à moyen terme un impact sur les activités du Ministère.

a) La mondialisation et l'émergence d'une société du savoir

Résultat de la libéralisation des échanges et des progrès technologiques, la mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui caractérise ce mouvement aujourd'hui, c'est le rythme accéléré des changements qu'il induit et l'étendue des répercussions qu'il engendre sur les plans économique, social, culturel et démocratique.

Comme la plupart des sociétés modernes, le Québec est fortement touché par le phénomène de la mondialisation, caractérisé par un élargissement des échanges de toute nature et par un accroissement des interdépendances entre l'ensemble des États et des territoires. Les manifestations les plus immédiates de la mondialisation, en tant que phénomène économique, se décèlent dans l'internationalisation de la production, dans la levée des barrières tarifaires et dans la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes entre les pays. Toutefois, la mondialisation signifie aussi que, de plus en plus, les problèmes dits intérieurs se retrouvent sous l'influence d'acteurs ou d'événements internationaux qui échappent au contrôle des gouvernements et que les décisions qui régissent le déroulement des activités économiques sont prises à un niveau supranational. Le phénomène de la mondialisation se trouve fortement associé à l'émergence de celui que l'on désigne de plus en plus comme la « société du savoir » afin de souligner l'importance du développement et de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, du partage de cette information ainsi que du développement technologique intégré dans les produits et services.

En plus d'entraîner de profondes transformations dans les activités des populations, des entreprises et des organismes, ces phénomènes ont une influence significative sur le développement des pôles urbains et des régions, à l'échelle de l'ensemble du Québec. Il ressort notamment que, même si l'évolution des technologies de transport et de communication accroît les possibilités d'interactions sur des distances de plus en plus grandes, les activités de pointe ont de plus en plus tendance à se regrouper autour de pôles de développement en raison de l'importance qu'accordent aux rapports de proximité les acteurs de ce développement. C'est dans ce contexte qu'à plusieurs égards l'utilisation des technologies de l'information et des réseaux liés à la mondialisation peut être perçue comme un facteur essentiel de rayonnement de ces pôles de développement plutôt qu'un moteur de dispersion des activités économiques structurantes qu'ils recèlent.

Le développement des grandes villes-régions d'envergure internationale constitue la principale manifestation de ces tendances. À cet égard, Montréal possède plusieurs atouts pour bien se positionner en tant que technopole et faire face à la concurrence des autres métropoles à l'échelle internationale. Mentionnons notamment la diversification de son économie, la qualité de sa main-d'œuvre, sa situation géographique avantageuse pour la distribution des marchandises sur le continent nord-américain et le dynamisme de ses intervenants locaux et régionaux. L'émergence à moyen terme d'une zone de libre-échange des Amériques, prévue pour l'année 2005, vient ajouter une pression additionnelle pour que soit réalisée une adaptation des structures municipales et urbaines en vue d'assurer une forte compétitivité de la région métropolitaine de Montréal.

L'évolution de l'indice de compétitivité des villes[1] révèle une amélioration de la compétitivité de la région métropolitaine de Montréal entre 1977 et 1992. En effet, la région métropolitaine de Montréal est passée de la 56e à la 5e position entre ces deux années. En 1996, à l'échelle canadienne, la région métropolitaine de Montréal s'est classée au 3e rang, derrière Vancouver et Calgary. En tant qu'agglomération urbaine appartenant dorénavant au réseau mondial des villes-régions, la région métropolitaine de Montréal doit consolider sa position internationale et viser à gravir quelques échelons supplémentaires pour établir plus fortement sa marque, notamment parmi les grandes technopoles du monde. En effet, la consécration de Montréal comme ville-région de haute technologie de classe mondiale par le magazine américain *Wired* à l'été 2000 et l'excellent classement obtenu en comparaison d'autres agglomérations nord-américaines, relativement à la concentration d'emplois de haute technologie de la part de diverses firmes privées indépendantes, laissent voir que la région métropolitaine compte sur des atouts indéniables et qu'elle doit maintenant chercher à capitaliser sur ces derniers.

Même si l'ensemble du réseau urbain du Québec se trouve susceptible de bénéficier de la croissance de Montréal et de sa région compte tenu de l'interdépendance des entreprises et des territoires à l'échelle du Québec, il ressort que les phénomènes d'urbanisation et de développement régional en cours se caractérisent par l'évolution des disparités entre les régions et par une dévitalisation des territoires des régions périphériques davantage axés sur l'exploitation des ressources naturelles. Dans le contexte de la société du savoir, il est toutefois envisageable de viser le développement de technopôles ou technoparcs alliant des activités de production et de recherche ou employant une main-d'œuvre très spécialisée dans des créneaux spécifiques. Ces zones ou districts, situés à l'intérieur des diverses agglomérations et régions du Québec, peuvent regrouper un secteur particulier d'activités économiques à haute valeur ajoutée et favorisant les interactions entre les agents économiques (chercheurs, organismes et entreprises) liés à ce secteur d'activité.

b) Les tendances démographiques

Les projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec mettent en évidence trois phénomènes démographiques qui vont marquer les prochaines décennies : le vieillissement de la population, le ralentissement de sa croissance et les déplacements des régions périphériques vers les grandes agglomérations urbaines. Ces phénomènes, attribuables à la faible fécondité, à la progression de l'espérance de vie, à la relative stabilité de l'apport migratoire et à l'évolution du marché du travail, engagent le Québec vers un processus de vieillissement et créent des déséquilibres régionaux qui risquent de s'accélérer dans les prochaines décennies.

Le vieillissement se concrétise par l'importance que devrait prendre le poids relatif des personnes âgées de 65 ans ou plus par rapport à l'ensemble de la population, cette situation s'expliquant par l'arrivée des *baby boomers* dans ce groupe d'âge. Ainsi, entre 1996 et 2026, l'on prévoit une augmentation de plus de 121,6 % des personnes de 65 ans ou plus au sein de la population, alors que le nombre de jeunes (14 ans ou moins) diminuera de 21,7 %. La région de Montréal et celle des Laurentides, dont la population va demeurer en croissance, seront les moins touchées par la baisse de l'effectif des jeunes (-5 %), alors que six des sept régions en décroissance démographique perdront plus de 40 % de leurs jeunes. En ce qui a

[1] Développé par Pierre-Paul Proulx, professeur honoraire au Département des sciences économiques de l'Université de Montréal.

trait aux personnes de 65 ans ou plus, leur nombre va se multiplier par trois dans les régions de Lanaudière, des Laurentides et de l'Outaouais. À l'échelle du Québec, au cours des trois prochaines décennies, le poids relatif des personnes de 65 ans ou plus dans la population va doubler, passant de 12 % à 24,8 %, ce qui fait du rythme du vieillissement au Québec le plus rapide des pays industrialisés.

De plus, entre 1996 et 2026, le groupe des aînés les plus âgés s'accroîtra de façon considérable. Au Québec, l'effectif des personnes âgées de 85 ans ou plus progressera de 188 %, alors que l'on prévoit une augmentation de 115 % des personnes de 65 à 84 ans. On dénombrera plus de 223 000 personnes du quatrième âge en 2026, alors qu'en 1996 on en comptait 77 000. Actuellement, les personnes très âgées sont surreprésentées dans les grands centres urbains. L'île de Montréal, pour ne citer qu'un exemple, offre déjà des services à une importante population de personnes âgées. Néanmoins, l'explosion du nombre de personnes très âgées surviendra partout et la perte d'autonomie qui frappe plusieurs d'entre elles exigera l'adaptation de l'offre de services dans la plupart des municipalités, notamment celles situées en périphérie des grands centres urbains, qu'il s'agisse de la disponibilité des soins de santé, de logement, de sécurité publique ou de transport. À cet égard, la réponse aux besoins des personnes âgées ne doit pas avoir pour effet de les mettre à l'écart et devrait tenir compte de leurs capacités et de leur volonté de maintenir leur participation à la vie collective.

Le phénomène du ralentissement de la croissance démographique touchera l'ensemble du Québec au cours des prochaines décennies. Entre 1996 et 2011, la croissance de la population s'établira à 5,2 % pour chuter à 1,8 % entre 2011 et 2026. Le taux de fécondité se situera aux alentours de 1,5 enfant par femme, et le solde migratoire, résultat des migrations internationales et interprovinciales, demeurera stable. Entre 1996 et 2026, les six régions métropolitaines de recensement (RMR) verront leur population croître de 546 000 habitants, alors que la population des zones hors des RMR diminuera au cours de la même période de 28 000 habitants. Le poids démographique des RMR passera ainsi de 65,8 % à 68,4 %. En outre, les populations immigrantes continuent de se concentrer quasi exclusivement dans la région métropolitaine de Montréal.

La persistance de ces tendances accentuera les déséquilibres démographiques marqués par la poursuite des déplacements de populations de certaines régions ressources vers les grandes agglomérations urbaines, notamment dans les régions de la périphérie de Montréal, en particulier la couronne nord, et dans l'Outaouais. À l'intérieur de ces agglomérations, certains quartiers centraux de même que certains autres de la banlieue plus ancienne continuent de se dépeupler, alors que le développement des couronnes périphériques se poursuit. De plus, la diversité de la composition socio-économique des territoires risque de se restreindre, ce qui devrait se manifester, par exemple, par des concentrations de personnes plus âgées ou par un très faible nombre d'enfants dans certains quartiers urbains ou certains secteurs ruraux. L'évolution démographique interrégionale soulève ainsi la question de l'occupation dynamique du territoire et des conséquences à la fois politiques, économiques et sociales si une telle occupation n'était pas assurée.

De même, le maintien de services publics de qualité à des coûts abordables, qu'il s'agisse des services éducatifs ou de santé, requiert une base démographique suffisante. Or, d'ici 2026, la population âgée de 20 à 59 ans qui, en 1996, constituait 91 % de la population active, aura diminué de près de 10 % à l'échelle du Québec; la baisse sera encore plus forte dans plusieurs régions.

c) Le développement durable

Le développement durable vise l'atteinte simultanée et équilibrée des trois objectifs de maintien de l'intégrité environnementale, d'amélioration de l'équité entre les individus et les générations et d'amélioration de l'efficacité économique. Assurer un développement durable suppose la réponse aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Par rapport aux domaines d'intervention du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, le concept de développement durable s'envisage principalement en fonction des phénomènes touchant l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la gestion de l'urbanisation et la protection du milieu naturel. Ce concept s'envisage également en fonction de la problématique de la réhabilitation et de la pérennité des infrastructures municipales.

Jusqu'à présent, la fragmentation municipale et l'insuffisance des structures de gouvernance à l'échelle des grandes agglomérations ont rendu difficile le contrôle de l'étalement urbain. Ce phénomène d'étalement urbain entraîne un accroissement de la pollution liée aux déplacements en automobile. Il génère également des coûts importants liés à l'expansion du réseau routier, à l'ajout d'infrastructures et d'équipements en périphérie (écoles, hôpitaux, réseaux d'aqueduc et d'égout) et à leur sous-utilisation dans les parties centrales des agglomérations. Finalement, ce mode de développement peut mettre en péril la vocation des milieux agricoles et menace l'équilibre écologique de milieux naturels fragiles. S'il n'est pas contrôlé, l'étalement urbain devrait se poursuivre, même si une limitation de l'augmentation du nombre de ménages et un certain retour vers les centres-villes peuvent être anticipés. Une bonne gestion de l'urbanisation s'avère plus que jamais nécessaire compte tenu de la dynamique démographique et des impératifs de consolidation du tissu urbain existant.

Par ailleurs, d'autres problématiques environnementales telles que les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles, la protection de la qualité de l'eau ou la gestion des risques, d'origine naturelle ou attribuables à l'intervention humaine, continuent d'interpeller les pouvoirs publics chargés de développer des politiques d'aménagement du territoire. Les municipalités sont ainsi amenées à envisager un meilleur contrôle des activités sur leur territoire. La question de la pollution diffuse d'origine agricole constitue un exemple de ce type de problématique.

En plus de répondre à diverses problématiques environnementales et de coûts de desserte en matière de services publics, la prise en considération de perspectives de développement durable s'impose en vue d'une meilleure mise en valeur économique des territoires. Le développement de pôles multifonctionnels, la revitalisation des quartiers anciens et des espaces dégradés de même que la mise en valeur des paysages constituent autant de nécessités pour susciter des milieux de vie attrayants et pour soutenir davantage d'activités récréo-touristiques. Ces préoccupations de qualité du cadre de vie s'imposent aux collectivités qui veulent se particulariser dans un contexte de mondialisation et de développement d'une société du savoir.

Finalement, au Québec comme ailleurs, la perspective de développement durable et son principe de conservation du patrimoine collectif au bénéfice des générations futures attirent l'attention sur la nécessité d'investir davantage dans l'entretien et la réhabilitation des infrastructures d'aqueduc et d'égout ainsi que dans les équipements de production d'eau potable et de traitement des eaux usées. Cette préoccupation, qui devient de plus en plus impérative dans plusieurs municipalités, rejoint celle plus large visant l'équité intergénérationnelle ; il est en effet nécessaire d'assurer le bon état des infrastructures laissées en héritage aux générations futures.

d) La cohésion sociale

La mondialisation des économies a entraîné une répartition de la richesse plus inégale entre les citoyens d'un même pays. Les inégalités s'observent également à l'échelle régionale, voire entre des quartiers avoisinants. La métropole n'échappe pas à cette réalité. Les problématiques sociales urbaines y sont concentrées et, bien qu'une partie de l'économie de la région métropolitaine de Montréal connaisse une excellente performance, il demeure que bon nombre de ses citoyennes et citoyens n'en profitent pas ou n'en profitent que très peu.

Par ailleurs, certains quartiers, qui ont connu un dynamisme à l'ère industrielle, ont perdu de leur vitalité au moment de la reconversion économique en faveur de l'économie tertiaire. Ainsi, certaines zones urbaines, notamment les anciens quartiers ouvriers, et des personnes moins nanties sont davantage affectées par diverses difficultés tant au niveau de l'insertion sociale que de l'insertion professionnelle. Les jeunes, les immigrants et les minorités visibles sont tout particulièrement touchés.

L'exclusion sociale qui atteint une proportion importante de personnes prend également de nouvelles formes et s'aggrave en touchant de multiples problématiques telles que la violence, la toxicomanie, la prostitution ou l'itinérance. Les disparités de revenus, le faible taux de propriétaires et le maintien d'un nombre important de ménages vivant des problèmes liés au logement sont au nombre des indices d'un taux de pauvreté élevé dans plusieurs secteurs de la métropole. La carte de la pauvreté fluctue à Montréal, et la pauvreté y est plus dispersée que dans plusieurs autres villes nord-américaines.

Les problématiques environnementales créent également, dans certaines circonstances, des tensions pouvant ébranler la cohésion sociale de certains milieux et affecter les institutions politiques municipales. Mentionnons, par exemple, les différents qui existent entre le milieu agricole et la population résidente de certaines municipalités rurales.

e) Le renforcement de la gouvernance et du processus démocratique

La gouvernance, qui renvoie à la gestion des affaires publiques, tant au niveau central qu'à travers les différents niveaux d'administration, représente une préoccupation grandissante dans les pays de l'OCDE. Plusieurs facteurs expliquent l'intérêt croissant porté à cette question, qu'il s'agisse des pressions qu'exerce la discipline budgétaire ou encore de la volonté des gouvernements de mieux adapter les services aux besoins locaux et, à cette fin, de confier les responsabilités au palier d'administration adéquat et de donner aux citoyennes et citoyens la possibilité de participer davantage à la prise de décisions.

Dans de nombreux pays, à travers les réformes de la gestion publique, des responsabilités sont déléguées à un niveau d'administration infranational ou à d'autres organisations des secteurs privé, public ou communautaire. L'adaptation des structures de l'administration prend souvent la forme de regroupements municipaux, pour créer des unités capables d'offrir une gamme plus étendue de services, et s'accompagne d'une révision des mécanismes de coordination pour parvenir à une meilleure cohérence des interventions.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que le gouvernement du Québec a entrepris la réorganisation municipale. Dans un contexte où les niveaux d'administration deviennent plus interdépendants, il est indispensable d'adapter les méthodes de gestion publique de manière à améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficience des interventions.

L'application de la gestion axée sur les résultats fait également partie des mesures adoptées pour améliorer les relations entre les niveaux d'administration et pour rendre plus transparente la gestion publique. De même, l'amélioration des mécanismes de contrôle démocratique est envisagée afin de répondre aux exigences plus grandes des citoyennes et citoyens de tenir compte des potentiels des nouvelles technologies d'information et de communication. La rareté des ressources oblige à emprunter de nouvelles avenues telles que la mise en commun de biens et de services entre les municipalités, la diminution des coûts de main-d'œuvre et l'amélioration des pratiques de gestion grâce aux nouvelles technologies de l'information.

Pour améliorer les services aux citoyennes et citoyens au moindre coût, le Ministère devra soutenir les institutions municipales en leur procurant les outils nécessaires à la prise en charge des nouveaux besoins, notamment sur les plans de l'organisation, de la gestion, du financement et de la fiscalité.

3.2 La capacité organisationnelle

Le gouvernement du Québec a sanctionné, le 30 juin 2000, la Loi sur l'administration publique. Cette loi vise l'amélioration de la qualité des services aux citoyennes et citoyens grâce à la modernisation du cadre de gestion gouvernemental. À cette fin, la loi instaure un nouvel encadrement de l'administration publique qui est axé sur l'atteinte de résultats, sur le principe de la transparence et sur une imputabilité accrue devant l'Assemblée nationale. C'est dans ce contexte que le Ministère doit établir un plan stratégique et qu'il devra rendre compte des résultats atteints dans son rapport annuel de gestion. La loi révise également les règles de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles. L'objet de cette section consiste à cerner la capacité organisationnelle, sur le plan de la gestion des ressources, et à réaliser les orientations du plan stratégique.

Au cours des dernières années, principalement en raison des nombreux départs à la retraite et de l'ouverture qu'ils ont créée sur le plan de la mobilité professionnelle, le Ministère a vu son taux de roulement de l'effectif s'accroître. Le vieillissement du personnel et la concentration de l'expertise dans des groupes d'âge qui partiront à la retraite dans les prochaines années nécessiteront le renouvellement, d'ici à 2004, d'environ 20 % de l'effectif. Le personnel d'encadrement sera particulièrement touché. La nature de l'expertise recherchée, la difficulté d'attraction et la rareté de la main-d'œuvre dans certaines catégories d'emploi, en particulier dans les corps d'emploi liés aux nouvelles technologies, rendront nécessaires une planification et une gestion de la main-d'œuvre qui favoriseront la relève. De même, des efforts importants devront être consentis en matière de formation du personnel afin de préserver ou de rehausser l'expertise de pointe nécessaire à la réalisation de la mission du Ministère.

Par ailleurs, dans le contexte de rareté des ressources, il faudra prêter une attention particulière à l'examen du cadre actuel de répartition budgétaire. L'essentiel du budget ministériel étant consacré aux programmes d'aide financière (96 %), le financement de toute nouvelle activité pourrait nécessiter la remise en cause de certains programmes existants. La stratégie budgétaire devra notamment tenir compte de la mise en œuvre de la réorganisation municipale, des engagements de l'entente financière et fiscale, des développements majeurs requis dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des coûts d'entretien des infrastructures technologiques qui en découleront.

Enfin, le Ministère poursuivra, au cours des prochaines années, l'instauration d'un cadre de gestion axée sur les résultats et la modernisation de ses façons de faire. À cette fin, il devra parfaire son cadre de gestion organisationnel, notamment en mettant au point une stratégie de gestion de la connaissance. Une telle stratégie devra permettre d'assurer le suivi et la mesure des résultats préalablement déterminés. Il faudra porter une attention soutenue à la gestion des banques de données et à la révision des cadres d'évaluation de programme et de vérification interne. La rénovation des pratiques de gestion axée sur les résultats devra se refléter dans les modes d'intervention du Ministère auprès du milieu municipal, notamment en ce qui a trait à la mesure de la performance.

Les enjeux

Quatre enjeux majeurs se dégagent de l'analyse du contexte dans lequel évolue le Ministère, un contexte qui a, en outre, été à l'origine de la réorganisation municipale actuellement en cours.

4.1 Des institutions municipales dynamiques, modernes et efficaces pour faire face aux nouveaux enjeux et renforcer la démocratie

À cette étape-ci de l'évolution du système municipal, le Ministère est appelé à mettre l'accent sur la révision des structures municipales, notamment dans les communautés métropolitaines. Cette révision nécessite un questionnement sur le partage des responsabilités entre les instances locales et les instances supralocales, sur l'accompagnement que doit offrir le gouvernement à cet égard et sur l'occupation dynamique du territoire, notamment dans les zones éloignées.

Les orientations stratégiques que le gouvernement retiendra pour la prochaine décennie en ces matières influeront sur le type d'organisation locale que veut se donner l'État québécois et, en conséquence, sur la mission du Ministère. Ces orientations devront également se refléter dans l'élargissement des pouvoirs des municipalités et des instances supralocales pour répondre aux nouveaux besoins des citoyennes et des citoyens et permettre la prise en considération des réalités propres à des groupes de personnes spécifiques (entre autres les aînés, les personnes handicapées et les immigrants), notamment en ce qui concerne le développement économique et de l'emploi, le développement communautaire, le milieu de vie et les services aux personnes (dont les loisirs et la culture). La prise en charge de plusieurs problématiques nouvelles pourra se réaliser plus harmonieusement si les unités de réception de ces responsabilités sont prêtes à les assumer, ce qui n'est pas tout à fait le cas actuellement dans les plus petites unités urbaines et rurales.

La prise en charge de nouvelles responsabilités, telles celles indiquées précédemment, ou des responsabilités existantes au palier adéquat, de même que l'amélioration des services requièrent au préalable le renforcement des municipalités locales et des instances supramunicipales, ce qui englobe à la fois les aires urbaines et les zones rurales. Pour ce faire, le gouvernement dispose de divers moyens, notamment les regroupements municipaux, la modernisation des structures de gouvernance dans les agglomérations urbaines et à l'échelle des municipalités régionales de comté (MRC) de façon à les rendre plus efficaces et, enfin, le transfert de sources de revenu et une adaptation de la fiscalité locale (notamment par la diversification des sources de revenus locaux et l'élaboration et la mise en œuvre d'une fiscalité d'agglomération).

La réorganisation municipale a mis l'accent, dans un premier temps, sur les agglomérations urbaines. L'étendue du territoire québécois et la faible densité de sa population soulèvent, dans la poursuite de la réorganisation municipale, la préoccupation des petites communautés. Le Ministère doit donc l'intégrer dans sa réflexion stratégique et ses pratiques. Dans la révision des structures municipales, le Ministère devra se soucier également de revoir les façons dont s'exerce la démocratie locale de manière à assurer la participation maximale des citoyennes et citoyens aux institutions municipales.

Étant donné les multiples défis que devront relever les institutions municipales, le Ministère sera appelé à accentuer son rôle conseil auprès des autres ministères pour assurer la cohérence des interventions gouvernementales sur le territoire municipal, notamment en matière d'aménagement du territoire et en réponse aux transformations démographiques.

4.2 Des modes de gestion et de financement municipaux renouvelés

Le renforcement des instances municipales signifie qu'elles doivent disposer d'une capacité de gestion suffisante pour assumer leurs responsabilités selon les critères modernes d'efficacité et d'efficience. À cette fin, le gouvernement devrait prévoir une législation plus habilitante et alléger les contrôles de l'État sur les municipalités. En contrepartie, la révision de l'exercice des compétences des municipalités devrait mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les façons de faire et s'accompagner de mécanismes de reddition de comptes permettant d'accroître l'imputabilité et la transparence.

Le rôle de soutien du Ministère peut s'exercer sur plusieurs fronts, notamment par la mise en place de l'inforoute municipale, le développement de l'instrumentation en aménagement et en urbanisme, le partage des meilleures pratiques, la modernisation des outils de gestion, de fiscalité et de financement et la mesure de la performance *(monitoring et benchmarking)*. Il y aura lieu également de clarifier les règles relatives à l'évaluation foncière des grands immeubles industriels et de développer des mécanismes la facilitant. La gestion des infrastructures devra également faire l'objet d'une attention particulière.

Le rôle de soutien du Ministère devra aussi porter sur l'application des nouvelles lois récemment adoptées, et plus particulièrement sur l'exercice des compétences des nouvelles communautés métropolitaines, entre autres en matière de fiscalité d'agglomération, ainsi que sur la mise en activité des nouvelles entités municipales.

4.3 Une métropole dynamique, solidaire et compétitive à l'échelle internationale

Dans l'avenir, le positionnement nord-américain et international de la métropole dépendra d'abord et avant tout du développement des conditions endogènes favorables, notamment une plus grande synergie des secteurs public, privé et universitaire, une gouvernance régionale structurée, une urbanisation mieux gérée et porteuse d'une plus grande qualité de vie pour ses citoyennes et citoyens ainsi que d'un développement local dynamique et harmonisé sur les plans régional et international. Malgré la reprise soutenue de l'activité économique de la région de Montréal au cours des dernières années, il demeure que la métropole est sensible à la vive concurrence que se livrent les grandes agglomérations nord-américaines et celles à l'échelle de la planète. Elle demeure également vulnérable s'il advenait un retournement de la conjoncture économique aux États-Unis. C'est pourquoi le Ministère entend poursuivre ses efforts pour renforcer la base économique de la métropole, encourager le réseautage entre les secteurs privé, universitaire et public et créer les conditions favorables à son développement. Le Ministère entend également soutenir les activités qui accroissent le rayonnement international de Montréal.

Le maintien voire l'amélioration de la qualité de vie des citoyennes et des citoyens dans la région de Montréal, de même que l'efficacité des infrastructures et des services aux entreprises ainsi qu'aux citoyennes et citoyens dépendent de la capacité de la région de développer et d'aménager son territoire de façon efficiente et harmonieuse. Cet enjeu pose également la question du développement

durable. La capacité de la région à se développer dépend en grande partie de la mobilisation de tous les acteurs autour d'une vision commune et d'objectifs de développement réalistes et pertinents ainsi que d'une cohérence de leurs activités avec ceux-ci. Le Ministère entend ainsi poursuivre et soutenir l'analyse du contexte et des tendances mondiales, qui s'avère essentielle à la définition des objectifs de développement pertinents et réalistes.

Le Ministère doit mobiliser tous les intervenants autour d'une vision commune et favoriser l'harmonisation de l'action gouvernementale sur le territoire de la région ainsi que s'assurer de la cohérence des interventions de ses partenaires avec la vision et les objectifs gouvernementaux. À cet effet, le Ministère devra aussi mener à terme la définition d'un cadre d'aménagement métropolitain qui structurera l'action gouvernementale et précisera les orientations proposées par le gouvernement à ses partenaires.

La capacité de la région à mettre en œuvre un aménagement harmonieux et efficient dépend de l'efficacité des instances municipales et supramunicipales. À cet égard, le Ministère aura à faire face aux enjeux spécifiques d'implantation de la Communauté métropolitaine de Montréal et des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil. Le Ministère sera aussi appelé à jouer un rôle de premier plan dans le positionnement des structures et champs d'action couverts par les organismes locaux (CLD) et régionaux (CRD) dans le cadre de la *Politique de soutien au développement local et régional.*

4.4 Un cadre de gestion ministériel performant et axé sur les résultats

La modernisation de la gestion publique amène le Ministère à intervenir sur plusieurs fronts:

- l'instauration, pour ses propres pratiques, d'un mode de gestion axé sur les résultats;
- l'analyse de l'opportunité d'adopter un mode distinct de gestion par résultats, dans les secteurs appropriés, en créant des agences de prestation de services;
- le renforcement de l'évaluation de programme et de l'analyse stratégique et prospective.

Avec la mise en place du nouveau cadre de gestion gouvernemental, le Ministère sera appelé à revoir ses outils de gestion (planification stratégique, processus budgétaire et reddition de comptes) et à les incorporer dans un cycle intégré et cohérent. Le Ministère devra également saisir l'opportunité, le cas échéant, de créer des agences de prestation de services dans les secteurs opérationnels qui se prêtent à la gestion par résultats.

La réflexion stratégique devra permettre d'anticiper les tendances qui influenceront à la fois le Ministère et le milieu municipal, de les traduire en enjeux, de définir des stratégies pour y faire face et de préciser les objectifs visés et les résultats escomptés.

Cette vision devra se refléter dans les choix budgétaires, les modes d'intervention et les approches privilégiées et faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureuse (notamment par le développement d'indicateurs de résultats et le renforcement de l'évaluation de programme et de la vérification interne).

La rénovation du cadre de gestion organisationnelle devra enfin tenir compte du vieillissement et de la raréfaction de la main-d'œuvre, de la discipline budgétaire ainsi que de la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources (GIRES).

Les orientations, axes d'intervention, objectifs et indicateurs

Le tableau présenté dans les pages qui suivent expose pour chacun des enjeux retenus les orientations, les axes d'intervention, les objectifs et les indicateurs qui y sont reliés. Le plan stratégique 2001-2003 met l'accent sur la mise en œuvre de la réorganisation municipale et de l'entente financière et fiscale.

ENJEU : DES INSTITUTIONS MUNICIPALES DYNAMIQUES, MODERNES ET EFFICACES POUR FAIRE FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX

ORIENTATION : Renforcer les agglomérations urbaines et les municipalités régionales de comté (MRC)

AXES D'INTERVENTION	OBJECTIFS	INDICATEURS
1.1. Le soutien à la mise en place des villes nouvelles dans les agglomérations de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, ainsi que des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec	Fournir aux comités de transition, aux nouvelles villes et aux communautés métropolitaines l'appui et les outils requis pour qu'ils soient en mesure de répondre adéquatement aux besoins des citoyens	Taux de satisfaction des citoyens en 2003
	Fournir aux comités de transition et aux nouvelles villes l'appui et les outils requis pour l'harmonisation du fardeau fiscal des contribuables des municipalités regroupées et l'établissement de mesures transitoires d'étalement de la hausse de taxes	Taux de réduction des disparités fiscales en 2002 et 2003 dans les territoires visés
	Soutenir les comités de transition pour la mise en place, dans les nouvelles villes de Montréal, Québec, Longueuil et Lévis, de règles de dotation des arrondissements permettant de tenir compte du niveau de service dispensé antérieurement et établissant des éléments de péréquation entre les arrondissements	Écart avec les budgets des anciennes municipalités Degré de redistribution permis par la formule de péréquation entre les arrondissements
	S'assurer que l'harmonisation des conditions de travail de la main-d'œuvre des nouvelles villes se réalise sans augmenter le total des dépenses annuelles de main-d'œuvre des municipalités visées	Écart de la masse salariale globale après les regroupements municipaux dans les territoires de chacune des nouvelles villes attribuable à l'harmonisation des conditions de travail
	Réviser les modalités de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités	Amendements législatifs proposés
1.2. Les modes d'organisation territoriale des régions métropolitaines de Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi-Jonquière et des autres agglomérations	Mettre en œuvre d'ici 2002 les modes d'organisation territoriale retenus pour les RMR de Sherbrooke, Trois-Rivières et Chicoutimi-Jonquière	Nouvelles villes créées
	Évaluer d'ici 2003 la pertinence de procéder à des regroupements sur le territoire des AR et, le cas échéant, les mettre en œuvre	Nombre de AR où il y a des interventions par rapport au nombre total d'AR Nouvelles villes créées
1.3. Les responsabilités ainsi que les modes de représentation et de prise de décision des MRC	Proposer des amendements législatifs en 2001 visant à habiliter les MRC à exercer les responsabilités qu'elles sont le mieux à même d'assumer	Amendements législatifs déposés
	Proposer des amendements législatifs afin d'assurer une représentation plus équilibrée des milieux urbain et rural aux conseils des MRC	
	Définir les modalités de financement découlant des responsabilités élargies des MRC d'ici janvier 2002	Cadre de financement concordant avec les orientations découlant du chantier sur les MRC
	Accroître les revenus de source autre que la valeur foncière par les municipalités de 15 M $ pour l'année civile 2002 et de 45 M $ pour l'année civile 2003, conformément à l'entente financière et fiscale	Revenus tirés à ce titre par les municipalités en 2002 et 2003
1.4. La diversification des sources de revenus des MRC et des agglomérations urbaines	Mettre en place un régime de redevances de développement d'ici 2002	Encadrement législatif et administratif adopté
	S'assurer de l'instauration de mesures de fiscalité d'agglomération en : • adoptant un règlement encadrant les régimes de partage de la croissance de l'assiette foncière en 2001; • veillant à ce qu'un régime de partage de la croissance de l'assiette foncière soit mis en place (Communauté métropolitaine de Montréal d'ici juillet 2002 et Communauté métropolitaine de Québec d'ici juillet 2003); • veillant à ce qu'un fonds de développement métropolitain soit mis en place par la Communauté métropolitaine de Montréal (d'ici juillet 2003)	Mesures de fiscalité d'agglomération mises en place

ORIENTATION : Favoriser le regroupement des municipalités

AXES D'INTERVENTION	OBJECTIFS	INDICATEURS
2.1. Le Volet 1 de la politique de consolidation des communautés locales	Réaliser, d'ici 2003, de nouveaux regroupements de municipalités ciblées par le Volet 1 de la politique	Nombre de regroupements réalisés

ORIENTATION : Assurer le développement de communautés viables sur l'ensemble du territoire québécois, notamment en milieu rural

3.1. L'organisation et le financement des villages nordiques et le soutien aux instances municipales sur le territoire de la Baie-James	Réévaluer le financement des villages nordiques en fonction des besoins des communautés ainsi que le développement des instances municipales sur le territoire de la Baie-James	Programme actuel de financement des villages nordiques Comité Administration régionale Kativik-Villages nordiques - Ministère sur le financement des villages nordiques
3.2. Le soutien aux communautés rurales et aux MRC dans l'exercice de leurs responsabilités	Soutenir financièrement les communautés et les MRC pour la réalisation de leurs nouveaux mandats en matière de sécurité incendie et de gestion des matières résiduelles, soit 10,5 M $ au total d'ici 2003	Sommes dépensées

ORIENTATION : Renforcer la démocratie locale

4.1. Les règles relatives au processus électoral en milieu municipal	Améliorer le processus électoral dans les municipalités	Amendements législatifs proposés

ENJEU : DES MODES DE GESTION ET DE FINANCEMENT RENOUVELÉS

ORIENTATION : Alléger et simplifier la législation municipale

5.1. Les lois municipales	Proposer l'adoption des lois sur l'organisation administrative des municipalités (Livre 3) et sur les compétences municipales (Livre 5) d'ici 2003	Lois présentées à l'Assemblée nationale du Québec

ORIENTATION : Renouveler les façons de faire en matière d'aménagement et d'urbanisme

AXES D'INTERVENTION	OBJECTIFS	INDICATEURS
6.1. Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement et d'urbanisme	Déposer un document d'orientations gouvernementales d'ici juin 2001	Document d'orientations gouvernementales déposé
	Proposer des modifications législatives pour fixer une échéance à toutes les MRC et communautés pour assurer 100 % de la révision des schémas d'aménagement et la conformité aux orientations gouvernementales d'ici 2003	Projet de loi déposé Schémas révisés en vigueur prenant en considération les orientations gouvernementales actualisées
6.2. L'instrumentation des MRC en matière d'aménagement et les mécanismes de participation des citoyennes et citoyens	Déposer en 2002 des amendements législatifs pour améliorer l'instrumentation et rénover les mécanismes de consultation permettant la participation des citoyennes et des citoyens aux décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme	Amendements législatifs et réglementaires proposés
	Adopter les mécanismes de consultation publique aux besoins de la nouvelle ville de Montréal et selon les dispositions de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions de Montréal, de Québec et de l'Outaouais et celles de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme	
6.3. Le cadre gouvernemental d'aménagement pour les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec	Transmettre aux communautés métropolitaines un document d'orientations gouvernementales devant servir à l'élaboration des schémas d'aménagement des communautés métropolitaines de Montréal (15 juin 2001) et de Québec (31 mars 2002)	Document d'orientations gouvernementales en aménagement transmis
	Faire adopter le cadre gouvernemental d'aménagement pour les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec	Cadre d'aménagement adopté

ORIENTATION : Préserver et moderniser les infrastructures municipales

7.1. La mise aux normes des équipements pour le traitement de l'eau potable	Mettre en place ou améliorer des infrastructures municipales afin de fournir aux citoyennes et citoyens une eau potable de qualité	Nombre de municipalités dont les équipements ont été mis aux normes et qui ont adhéré au programme d'excellence en eau potable
	Soutenir les municipalités ayant des problèmes de qualité d'eau potable à même les programmes existants	Priorité accordée, dans les programmes d'aide, aux municipalités ayant des problématiques relatives à la qualité de l'eau
7.2. La pérennité des infrastructures municipales et le suivi des équipements pour le traitement des eaux usées	S'assurer que les municipalités maintiennent en bon état les équipements de traitement des eaux usées et qu'elles les exploitent de façon à respecter les exigences de rejet	Nombre de municipalités dont les équipements sont maintenus en bon état et qui respectent les exigences de rejet
	Améliorer les connaissances sur l'état des infrastructures et les immobilisations requises	Banque de données sur les infrastructures mise en place
7.3. Les services de base d'aqueduc et d'égout	Mettre en place des infrastructures d'aqueduc et d'égout dans les municipalités qui n'ont pas de services lorsque les équipements individuels ne sont pas adéquats	Population visée par la mise en place des nouvelles infrastructures
7.4. L'optimisation de la gestion des services	Produire des guides pour établir le coût de revient des services d'eau et pour en optimiser la gestion	Guides produits

ORIENTATION : Moderniser et adapter les modes de gestion et de financement

AXES D'INTERVENTION	OBJECTIFS	INDICATEURS
8.1. L'inforoute municipale	Contribuer à la mise en place du portail de l'inforoute municipale en 2001	Portail de l'inforoute municipale opérationnel
	Rendre 50 % des formulaires ministériels disponibles par le portail du Bureau municipal d'ici 2003	Nombre de formulaires disponibles par rapport au nombre total de formulaires ministériels
8.2. Le système d'information et de gestion en matière d'aménagement du territoire (SIGAT)	Rendre accessibles les banques de données des schémas d'aménagement par SIGAT (système d'information de gestion en aménagement du territoire) d'ici 2003	Nombre de MRC et de communautés métropolitaines ayant accès à la banque de données
8.3. La mesure et le suivi de la performance	Expérimenter les 92 indicateurs de performance développés auprès d'organismes municipaux et, à terme, statuer sur l'efficience de chacun d'eux d'ici juin 2002	Rapport final du projet d'expérimentation
8.4. Le système d'évaluation foncière	Analyser, d'ici 2002, la faisabilité de transférer la responsabilité de l'évaluation foncière aux instances supramunicipales	Analyse de faisabilité réalisée
	Réduire de 50 %, tant en nombre qu'en durée, les litiges touchant les immeubles industriels quant aux rôles d'évaluation entrés en vigueur en 2001 et 2002	
8.5. L'entente financière et fiscale avec les unions municipales	Bonifier le montant des compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de la santé, des services sociaux, des collèges et des universités, de 30 M$/an pour les années civiles 2001 et 2002, 35,0 M$ pour 2003 et 40 M$/an pour 2004 et 2005	Montants versés aux municipalités à titre de compensations tenant lieu de taxes et à titre de compensations pour les terres publiques
	Bonifier les montants des compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de l'éducation scolaire et secondaire de 19,0 M$/an pour 2001 et 2002, 23,0 M$ pour 2003, 57,0 M$ pour 2004 et 97,0 M$ pour 2005, montants répartis entre les réseaux primaire et secondaire, selon les modalités prévues à l'entente financière et fiscale complémentaire conclue avec les unions municipales, le 10 octobre 2000	
	Verser des compensations pour les terres publiques, atteignant 6 M$ pour l'année civile 2003	
	Permettre aux municipalités, par l'adoption de taux variés de taxe foncière par catégorie d'immeuble, d'atténuer les transferts fiscaux provoqués par le dépôt d'un nouveau rôle d'évaluation et favoriser ainsi une plus grande stabilité des comptes de taxes	Mesure de la stabilité du fardeau fiscal relatif aux catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de taux distincts
	Établir et mettre en œuvre les nouveaux paramètres du régime de péréquation	Nombre de municipalités admissibles au régime

ENJEU : UNE MÉTROPOLE DYNAMIQUE, SOLIDAIRE ET COMPÉTITIVE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

ORIENTATION : Agir sur les conditions de développement économique, social et culturel de la métropole

AXES D'INTERVENTION	OBJECTIFS	INDICATEURS
9.1. Le développement métropolitain	Soutenir la Communauté métropolitaine de Montréal dans l'exercice de ses compétences en matière d'aménagement, de développement économique, social et culturel, d'environnement et de fiscalité	Projet d'énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté
9.2. L'harmonisation interrégionale et métropolitaine	S'assurer d'une harmonisation interrégionale des planifications stratégiques des conseils régionaux de développement pour les cinq régions concernées et de la prise en considération des orientations gouvernementales pour la métropole	Ententes-cadres régionales signées en juin 2001 et prenant en considération l'avis d'harmonisation interrégionale
9.3. Le soutien des projets spécifiques et structurants dans la métropole	Appuyer les projets à caractère métropolitain dans les domaines économique, social et culturel de même que la réalisation de grands projets (infrastructures, aménagement, revitalisation, etc.)	Nombre de projets à caractère métropolitain et de grands projets soutenus
9.4. Le rayonnement de la métropole sur la scène internationale	Contribuer à améliorer le positionnement de Montréal parmi les principales métropoles internationales	Position de Montréal parmi les principales métropoles, selon différents indicateurs de compétitivité

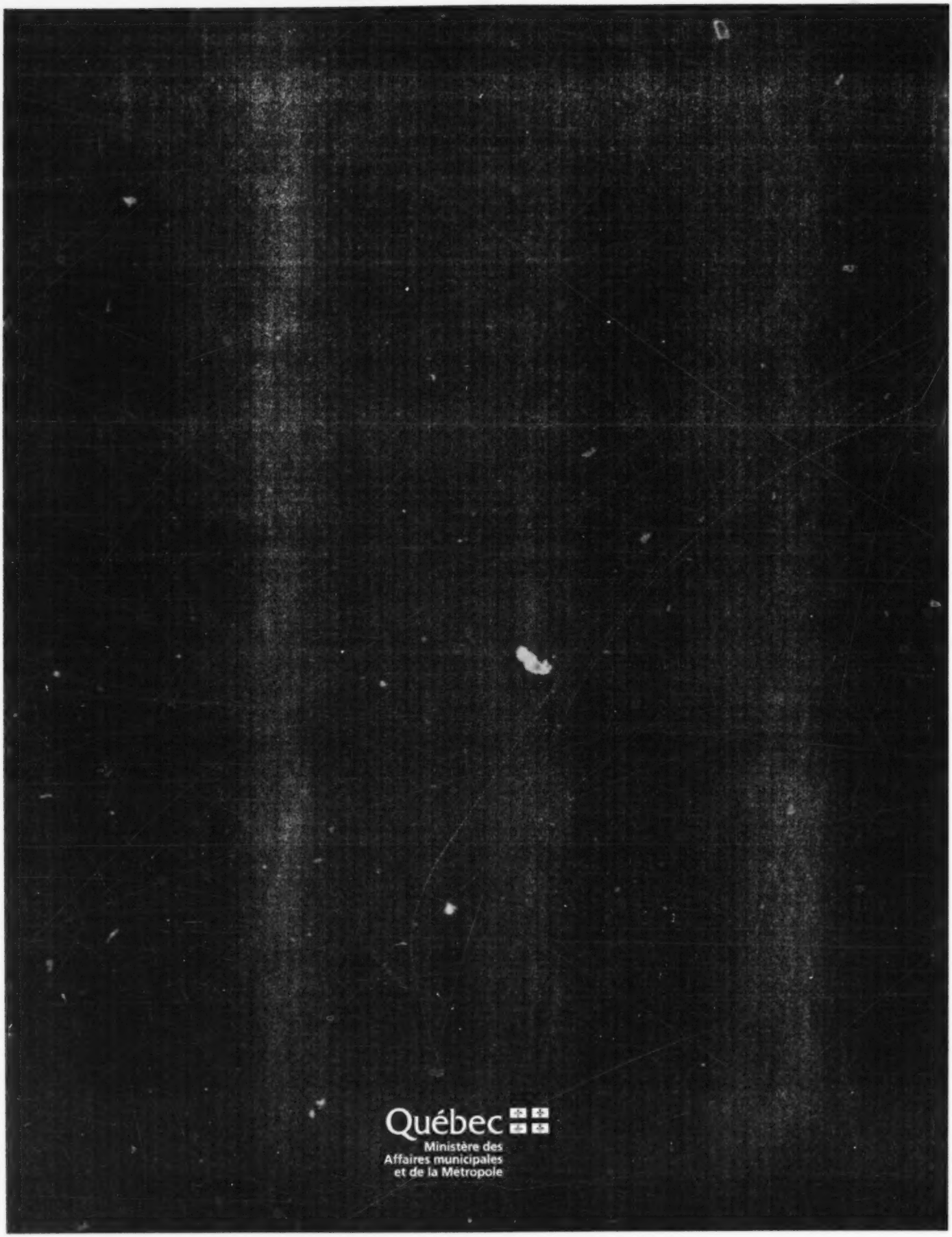
ORIENTATION : Assurer, dans le contexte de la réorganisation municipale et métropolitaine, la mise en œuvre de la *Politique de soutien au développement local et régional* dans les régions de l'île de Montréal et de Laval

10.1. Les modalités d'organisation des centres locaux de développement (CLD) concernés et de leur desserte territoriale	Revoir l'organisation des CLD sur l'île de Montréal en tenant compte des regroupements effectués	Réseau des CLD sur l'île de Montréal redéfini
10.2. L'harmonisation de l'action gouvernementale et le partenariat	Animer les rencontres des Conférences administratives régionales (CAR) en vue d'assurer une meilleure cohérence de l'action gouvernementale et l'arrimage avec les partenaires des milieux régionaux et locaux	Suivi des rencontres des CAR

ENJEU : UN CADRE DE GESTION MINISTÉRIEL PERFORMANT ET AXÉ SUR LES RÉSULTATS

ORIENTATION : Mettre à niveau le cadre de gestion ministériel

AXES D'INTERVENTION	OBJECTIFS	INDICATEURS
11.1. La création d'agences de prestation de services	Réaliser, d'ici 2003, trois études de faisabilité sur la création d'agences de prestation de services (secteur de la gestion des compensations tenant lieu de taxes, secteur des activités de financement municipal et secteur de l'évaluation des immeubles complexes) et, le cas échéant, concrétiser les projets	Nombre d'études de faisabilité réalisées et d'agences créées
11.2. La gestion par résultats	Implanter, d'ici 2002, au sein de chacune des unités administratives, un tableau de bord mesurant l'atteinte d'objectifs préétablis	Degré d'avancement de l'implantation du tableau de bord ministériel
	Mettre au point un cadre d'évaluation de programme d'ici 2002	Degré d'avancement du cadre d'évaluation de programme
	Moderniser le cadre de vérification interne d'ici juin 2001	Degré d'avancement du cadre de vérification interne
11.3. Les nouvelles technologies de l'information	Diminuer de 15 % les appels de demande d'aide de la part des usagers d'ici 2003	Pourcentage de diminution du nombre d'appels de demande d'aide
	Renouveler 25 % du parc informatique d'ici 2003	Pourcentage de renouvellement du parc informatique
11.4. Les ressources humaines	Mettre au point un plan de main-d'œuvre et de relève d'ici 2002 de manière à assurer l'adéquation en nombre et en compétence des ressources humaines par rapport aux besoins du Ministère	Degré d'avancement du plan de main-d'œuvre et de relève
11.5. La gestion de la connaissance	Mettre en place un observatoire de la recherche en affaires municipales d'ici 2003	Degré d'avancement de la mise en place de l'observatoire de la recherche en affaires municipales
	Mettre en place un entrepôt ministériel de données d'ici 2003	Degré d'avancement de la mise en place de l'entrepôt de données


Québec
Ministère des
Affaires municipales
et de la Métropole